

**Бакаянова Н. М.**

завідувач кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
доктор юридичних наук, доцент, адвокат,  
член Науково-консультативної ради при Державному бюро розслідувань

## **ЄДИНОНАЧАЛЬНІСТЬ ТА КОЛЕКТИВНИЙ СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**

Трансформація соціально-політичного та економічного життя України супроводжується кардинальним перетворенням національного законодавства, реформуванням державно-правових інститутів влади, у тому числі системи органів досудового розслідування, правове положення яких зазнає істотних змін. Проведення судово-правової реформи в Україні тісно пов'язане з визначенням ролі, місця, статусу, функцій і повноважень цих органів в державному правоохоронному механізмі.

Таким принципово новим органом стало Державне бюро розслідувань, правове регулювання організації діяльності якого визначено Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII 9 (далі — Закон). Закон визначає Державне бюро розслідувань (далі — ДБР) як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції (ст. 1).

У системі основоположних засад, яка є підґрунтям діяльності ДБР, кожна з них відіграє важливу роль у реалізації завдань, покладених на цей правоохоронний орган. Відповідно до ст. 3 Закону такими засадами визначено верховенства права, законність, справедливість, неупередженість, незалежність і персональна відповідальність кожного працівника ДБР, відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства та демократичного цивільного контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам, політична нейтральність і позапартійність, єдиноначальність у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР.

Ефективна дія принципів організації та діяльності ДБР обумовлює необхідність ґрунтовного аналізу кожного з них. У зв'язку з цим безумовного значення набуває дослідження теоретичної складової та проблем практичної реалізації й засади єдиноначальності у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР.

В теорії управління засада єдиноначальності означає, що керівник здійснює управління на основі єдиноначального прийняття рішень

і контролю за процесом та несе повну відповідальність за діяльність відповідного органу або організації. Принцип єдиноначальності базується на безпосередньому підпорядкуванні підлеглого керівнику, точному та своєчасному виконанні підлеглим наказів та розпоряджень у межах дотримання принципу законності.

У свою чергу, колегіальність як принцип управління полягає у колективному способу прийняття рішень з урахуванням різних точок зору, який підвищує ступінь їх обґрунтованості, передбачає використання досвіду і знань колег, підвищує відповідальність колективу в процесі виконання вироблених і прийнятих управлінських рішень. Реалізація даного принципу спрямована на подолання суб'єктивності та авторитаризму в управлінні. Таким чином, постає питання, які саме окремі повноваження ДБР доцільно реалізовувати у колективний спосіб, а які — не потребують його застосування.

Повноваження Директора ДБР встановлено ст. 12 Закону, яка передбачає, що низка повноважень здійснюється Директором ДБР за погодженням із першим заступником та заступником Директора ДБР. Зокрема, це стосується питань: організації роботи ДБР, визначення обов'язків першого заступника і заступників ДБР; внесення на розгляд Президента України подання про відзначення державними нагородами України осіб рядового та начальницького складу, державних службовців та інших працівників ДБР, а також осіб, які сприяють у виконанні покладених на нього завдань; затвердження Положення про відомі нагороди (медалі, нагрудні знаки, почесні грамоти тощо) для нагородження осіб рядового та начальницького складу, державних службовців та інших працівників ДБР, а також осіб, які сприяють у виконанні покладених на нього завдань; призначення на посади та звільнення з посад працівників центрального апарату ДБР, директорів та заступників директорів територіальних органів ДБР; прийняття рішень про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Державне бюро розслідувань, та затвердження звіту про виконання цих рішень; затвердження перспективних, поточних та оперативних планів роботи ДБР; встановлення порядку реєстрації, оброблення, зберігання та знищення відповідно до законодавства отриманої ДБР інформації; вжиття заходів із запобігання несанкціонованому доступу до інформації з обмеженим доступом, а також забезпечення додержання законодавства про доступ до публічної інформації, розпорядником якої є ДБР; вирішення питань про заохочення працівників ДБР; надання дозволу на використання коштів фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій ДБР (ч. 2 ст. 12 Закону).

Крім того, колегіальність виливає й з положень ч.3 ст. 12 Закону, якою передбачено, що рішення з питань діяльності територіальних

органів, зокрема, затвердження структури та штатної чисельності центрального апарату та територіальних органів ДБР, визначення відповідно до законодавства в межах граничної чисельності переліків посад у територіальних органах ДБР, що підлягають заміщенню особами рядового та начальницького складу, граничних спеціальних звань за цими посадами, Директор ДБР реалізовує за поданням директорів територіальних органів ДБР.

Отже, більшість повноважень керівника ДБР, перелічених у ст. 12 Закону, здійснюється у колегіальний спосіб.

Такий підхід законодавця є нетиповим, виходячи з положень законодавства України, що регулює діяльність правоохоронних органів (ч.1 ст. 9, ч. 1 ст. 11, ч.1 ст. 13 Закону України «Про прокуратуру», ч.1 ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України», ч.1 ст. 16, ч.1 ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію», ч.1 ст. 8, ч.1 ст. 9 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»). Так, наприклад, привертає на себе увагу встановлення принципу колегіальності щодо організації роботи ДБР та визначення обов'язків першого заступника і заступників ДБР (п.2 ч.1 ст. 12 Закону). Виходячи зі змісту ч.2 ст. 12 Закону, перший заступник та заступник Директора ДБР приймають участь у визначенні їхніх повноважень та формально можуть й не погодитися з колом своїх обов'язків, а рішення з питань організації роботи ДБР приймаються Директором ДБР разом із заступниками. Така ситуація з точки зору теорії управління виглядає незбалансованою. Очевидно, що вища посадова особа у ДБР — Директор, який має бути наділений повноваженнями щодо розподілу обов'язків між своїми заступниками та вирішувати організаційні питання. По аналогії з п.2 ч.1 ст. 8 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», керівник ДБР має бути наділений зазначеними повноваженнями одноособово, так само, як Директор Національного антикорупційного бюро України.

Дію принципу єдиноначальності доцільно розповсюдити й на інші повноваження Директора ДБР.

Відповідно до п.6 ч.1 ст. 16 Закону України «Про Національну поліцію», Міністр внутрішніх справ України одноособово приймає рішення про розподіл бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України. У діяльності ДБР аналогічні повноваження вирішуються у колегіальний спосіб (ч.2 ст. 12 Закону).

Ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» до повноважень Директора Національного антикорупційного бюро віднесено координація і контроль діяльності його центрального та територіальних управлінь; затвердження структури та штатної чисельності центрального та територіальних управлінь На-

ціонального бюро; призначення на посади та звільнення з посад працівників Національного бюро; затвердження перспективних, поточних та оперативних планів роботи Національного бюро; вирішення питань про заохочення та накладення згідно з рішенням Дисциплінарної комісії Національного бюро дисциплінарних стягнень на працівників Національного бюро та інші повноваження, які Директор ДБР стосовно діяльності ДБР може реалізовувати лише колегіально зі своїми заступниками або директорами територіальних органів ДБР.

Такі різні підходи законодавця до визначення повноважень керівників правоохоронних органів потребують комплексних досліджень, з наукової точки зору є дискусійними, законодавчо необґрунтованими.

Єдиноначальність і колегіальність в управлінні — це прояв єдності протилежностей. Колегіальність пріоритетна на етапі обговорення і прийняття рішень, а єдиноначальність необхідна при реалізації прийнятих рішень. При визначенні тактичних дій більш ефективною виглядає єдиноначальність, при розробці стратегічних — колегіальність. Застосування колегіальності в діяльності ДБР має отримати своє втілення в діяльності колегій, комісій, рад, робочих груп, у всіх випадках, де необхідний колективний пошук при прийнятті рішення.

Колективність є демократичним підходом в управлінні, проте саме єдиноначальність надає можливість прийняття ефективного рішення організаційних питань. Діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів вимагає прийняття негайних та швидких рішень, чіткого розподілу повноважень, персональної відповідальності посадових осіб. Виходячи зі специфіки завдань та функцій ДБР, можна дійти висновку, що засада єдиноначальності має переважати над колегіальним підходом до прийняття рішень та є важливим засобом забезпечення оперативності дій по їх виконанню.